

行政法与行政诉讼法教程

主 编 陈德仲



中共中央党校函授学院



医药学院610 2 01478670

行政法与行政诉讼法教程

主编 陈德仲



中共中央党校函授学院

说 明

行政法学是研究行政法律规范与行政法律现象的法律科学，是依法行政的理论基础，是法学体系中一门重要的法学分支学科。

《行政法与行政诉讼法教程》，亦称行政法学，是我院本科班政法专业、党政管理专业、行政管理专业开设的一门基本部门法学课。

编写这本教材以马克思主义法学理论为指导，从我国社会主义行政法制建设的实际出发，结合函授教学的特点，简明扼要地阐述了行政法学的基本原理、基本知识和我国行政法制建设中的基本问题。在编写中还参阅了国内外行政法论著和有关教材，力求体现时代特色。

这本教材由中国法学会行政法学研究会副总干事、中共中央党校教授陈德仲主编；我国著名行政法学家、中国法学会行政法学研究会顾问、原中国政法大学行政法研究生导师组组长张尚鸾教授审定。参加撰写的有：陈德仲（教授）、刘永桂（教授）、宋永寿（副教授）、谢建英（副教授）、陈文英（副研究员）、孙经蕙（副编审），最后由陈德仲统稿。

本教材先行试用，尚希专家、学者、教师和广大学员提出修改意见，以便进一步修订。

中共中央党校函授学院

1996年8月

目 录

第一章 导 论	1
第一节 行政法学的研究对象	1
第二节 行政法学的体系	3
第三节 行政法学的研究方法	7
第四节 学习研究行政法学的意义	10
第二章 行政法概述	14
第一节 行政法的概念	14
第二节 行政法律关系	22
第三节 行政法的基本原则	27
第三章 我国行政法的历史发展	34
第一节 古代行政法	34
第二节 旧中国的行政法	39
第三节 新中国的行政法	41
第四章 行政主体与行政机关	46
第一节 行政主体	46
第二节 行政机关	52
第三节 行政机关组织法	63
第五章 国家公务员	74
第一节 国家公务员的概述	74
第二节 国家公务员的义务与权利	80
第三节 国家公务员的行政职务关系的产生、	

变更与消灭	91
第六章 其他行政法主体	94
第一节 公民	94
第二节 法人	96
第三节 其他组织	98
第四节 外国组织和外国人及无国籍人	98
第七章 行政行为	101
第一节 行政行为的含义和特征	101
第二节 行政行为的分类	103
第三节 行政行为的内容	108
第四节 行政行为的实施形式	109
第五节 行政行为的效力	112
第八章 行政程序	116
第一节 行政程序的含义和功能	116
第二节 行政程序的宗旨与分类	123
第三节 行政程序的原则	126
第四节 完善我国行政程序法的途径	131
第九章 行政立法	133
第一节 行政立法的含义与特征	133
第二节 行政立法的体制	139
第三节 行政立法的基本原则	143
第四节 行政立法的程序	148
第五节 行政立法的技术	155
第六节 行政立法的效力	162
第十章 行政执法	166
第一节 行政执法概述	166

第二节	行政命令	173
第三节	行政检查	175
第四节	行政许可	179
第五节	行政处罚	184
第六节	行政措施	195
第七节	行政奖励	199
第八节	行政处分	203
第九节	行政指导	206
第十节	行政合同	210
第十一章	行政司法	217
第一节	行政司法的概述	217
第二节	行政调解	221
第三节	行政仲裁	227
第四节	行政裁断	235
第五节	行政复议	245
第十二章	行政违法、行政责任与行政赔偿	257
第一节	行政违法	257
第二节	行政责任	265
第三节	行政赔偿	273
第十三章	行政法制监督	286
第一节	行政法制监督的含义和意义	286
第二节	行政法制监督的体系	291
第三节	加强行政法制监督	300
第十四章	行政诉讼	307
第一节	行政诉讼的概述	307
第二节	行政诉讼的基本原则	314

287	第三节	行政诉讼的受案范围和管辖	321
288	第四节	行政诉讼的参加人	334
289	第五节	行政诉讼证据	341
290	第六节	行政诉讼程序	349
291	第七节	行政案件的执行程序	359
292	第八节	行政诉讼附带民事诉讼	363

第一章 导 论

第一节 行政法学的研究对象

研究对象的确定，直接关系到建立什么样的科学理论体系。确定适合本学科特点的研究范围是一项基础性工作，它对审视一国法学的研究现状，进一步推动法学发展有着积极意义。

一、行政法学的研究对象

行政法学是研究行政法律规范与行政法律现象的基本部门法学。它是一门面广量多、新兴的法学学科。也就是说，行政法学既要研究行政法制的实践，包括行政立法、行政执法、行政司法和行政监督等活动和规律；又要研究行政法的理论和历史发展及未来展望的行政法律学科。概括地讲，行政法学是研究行政法文献、行政法律制度、行政法律关系、行政法律意识的行政法律学科。

行政法学的具体研究对象和范围，主要是：

（一）行政法文献

研究行政法学，首先要阅读、参考、研究行政法文献。行政法文献主要是：行政法的规范。包括行政法律、法规、规章；行政判例；行政法著作，特别是行政法教科书。概括地讲就是要研究行政法的原理、原则与行政法的规范及规律。

（二）行政法制度

法律制度是将法律适用于社会关系调整的一种运行机制。所以，我们研究行政法学不仅需要研究静态的行政法文献，而且需要研究运行中的法律制度。即研究行政法制度。主要包括：行政组织制度、国家公务员制度、行政立法制度、行政执法制度、行政司法制度、行政责任制度、行政监督制度、行政诉讼制度等各种行政法制度。概括地讲，就是要研究行政法制度的内容和形式。

（三）行政法律关系

行政法律关系是指受行政法调整的行政关系，即行政关系的当事人依据行政法的规范形成的权利与义务关系。行政法律规范、行政法律制度是确立和维护行政法律关系的法律依据和法律保障。我们研究行政法学，如果只研究行政法文献和行政法制度，不研究行政法律关系，就失去了存在的基础和意义。对行政法律关系的研究，主要是研究：行政法律关系的主体、主体的条件、主体的范围、主体的法律地位；行政法律关系的客体、客体的种类、客体的形式；行政法律关系的内容，行政法律关系中双方当事人的权利义务。概括地讲，就是要研究行政法律关系的发生、变更和消灭。

（四）行政法律意识

行政法律意识亦称行政法的观念。是指人们对行政法和有关行政法律现象的观点和态度的总称。研究行政法律意识，主要是研究：有关行政法律现象的各种观点、学说、理论；对现行行政法律的评价和解释；人们的行政法律要求，人们的行政法律感，即对自己在行政法律方面权利和义务的认识；人们的行政法律知识，即人们对行政法、行政法律制度的了解、

掌握、运用的程度，以及人们对行政行为是否合法的评价等。概括地讲，就是要研究行政法律意识的形成、发展和完善。

二、行政法与行政法学的区别

行政法与行政法学是既有密切联系又有明显区别的两个范畴。行政法是一个法律部门，是调整行政关系的法律规范的总称。行政法学则是行政法的理论表现，属于法学的范畴。它是法学体系的一个分支学科。两者的主要区别是：

1. 性质不同。行政法学是以研究行政法为对象的法学学科，属于法学范畴。而行政法是调整行政关系的法律规范的总称，是一个法律部门。

2. 内容不同。行政法研究的内容是行政法的规范及其规律，而行政法学既要研究行政法的规范及其规律，又要研究行政法的理论、历史发展和未来的展望，内容要比行政法研究的内容宽。

第二节 行政法学的体系

法学体系是指依据一定的法学思想与原则，对法的现象的种类、结构、内容和联系所作的科学分类。

行政法学是法学体系中的一个重要的分支学科。它有自己的特定的研究对象与科学的体系。

行政法学在世界范围内尚属一门发展中的、年轻的法学学科。它的体系在国内外还很不统一。大陆法系的法、德等欧洲大陆国家，行政法学发展较早，它研究的内容，主要是行政组织、行政行为、行政救济三大内容，以依法行政为主。

其教科书的体系，除导论之外，通常分为行政组织、行政行为、行政救济三编，理论体系比较完整。英美法系国家，由于英国的学者们长期不承认英国有行政法，而美国行政法被普遍承认为一个独立的法律部门，也是在 20 世纪 30 年代的事，所以，相对地讲，英美法系国家行政法学的发展较晚，它们通常研究行政程序，包括委任立法和制定规章的程序，调查、听证、裁决的程序，司法审查的程序，以控制行政权为主。其教科书的体系通常包括委任立法、制定规章、行政调查、行政听证、行政裁决、司法审查以及立法控制、司法控制等编章，相对来说缺乏完整的理论体系。

我国的行政法学体系，近十几年来，从我国出版的行政法学著作和教程，以及各高等法律院校开设行政法学课程来看，对行政法学研究的范围、内容、结构、体系均有不同，但归结起来，在行政法学体系方面，主要是“三论体系”与“两论体系”两种体系。

一、行政法学的“三论体系”

行政法学的“三论体系”是由绪论、总论、和分论构成。具有代表性的著作是 1983 年 1 月出版，司法部主持统编，由我国著名的法学家王珉灿、张尚鸾教授主编的《行政法概要》，它是党的十一届三中全会后，我国编撰的第一本行政法学教程。其体系分为：（1）绪论部分分三章：第一章行政法的概念；第二章行政法学是法学的一门分支学科；第三章我国社会主义行政法和行政法学的产生、发展和现状。这部分阐述了行政法的理论和历史发展，以及行政法学的研究对象和研究方法。（2）总论部分分五章：第四章我国国家行政管

理的指导思想和基本原则；第五章国家行政机关；第六章国家行政工作人员；第七章行政行为；第八章国家行政管理的法律监督。这部分阐述行政组织与如何实施行政管理，是行政法学原理的主要部分。(3) 分论部分分七章：第九章军事行政管理；第十章外事行政管理；第十一章民政行政管理；第十二章公安行政管理；第十三章司法行政行政管理；第十四章国民经济的行政管理；第十五章教育、科技、文化、卫生、体育的行政管理。这部分阐述了各部门行政法的具体行政组织和行政行为的理论与实践。

二、行政法学的“两论体系”

行政法的“两论体系”是由总论与分论构成，亦称由行政法学原理与部门行政法学构成。这一体系把绪论和总论合并为行政法总论，亦称行政法学原理，各部门行政法为分论，由总论与分论构成行政法学体系。如1991年新疆大学出版社出版，由王连昌教授等主编的《中国行政法通论》则分为总论和分论。总论分五篇：第一篇行政法概论；第二篇行政组织法概述；第三篇行政法概论；第四篇监督行政法概论；第五篇行政诉讼法概论。主要阐述行政法的原理。分论分二十篇：第一篇国家行政机关和行政工作概论；第二篇国务院办公厅和办事机构的行政管理；第三篇国家机关事务和档案行政管理；第四篇外事、军事行政管理；第五篇劳动人事行政管理；第六篇政法行政管理；第七篇民族、宗教、参事（文史）行政管理；第八篇国民经济及其计划、体改、建设、统计和技术监督的行政管理；第九篇财政金融行政管理；第十篇地质矿产、能源行政管理；第十一篇工业行政管理；第十

二篇交通运输、邮电行政管理；第十三篇农业、水利、林业行政管理；第十四篇商业、对外经济贸易、物资、旅游行政管理；第十五篇审计、物价和工商行政管理；第十六篇环境保护和气象、海洋、地震、土地等行政管理；第十七篇教育、科技行政管理；第十八篇文化、广播电影电视、新闻出版行政管理；第十九篇卫生、医药行政管理；第二十篇体育、计划生育行政管理。

由于行政法的内容多，涉及面广，法的规范数量又大，所以为了便于深入研究与实施教学，我国研究行政法学的理论工作者和实践工作者，在教学、研究和实际工作中，一般都把总论（行政法学原理）部分作为行政法学的主要内容与体系进行教学和研究。如近年出版的各种行政法学的教材与著作的内容，一般只对总论部分加以阐述，而把分论部分（部门行政法学）的各部门行政法学作为专门行政法学进行研究。如我国已出版的《公安行政法》、《人事行政法》、《卫生行政法》等著作。这些著作内容更加丰富具体，实践性、操作性更强，研究更加深入。这标志着我国行政法学的发展，已进入一个新的阶段。

三、《行政法与行政诉讼法教程》一书的体系

本书的体系，主要是阐述行政法的原理，即总论。为了便于教学，全书分为十四章六十六节。为了减少层次，本书章前未列篇。为了便于理解和掌握本书的逻辑结构体系，我们在分析结构体系时，依据各章的逻辑联系，将各章归纳为六篇阐述。

第一篇绪论分三章：第一章导论，第二章行政法的概述，

第三章行政法的历史发展；第二篇主体篇分三章：第四章行政主体与行政机关，第五章国家公务员，第六章其他行政法主体；第三篇行为篇分为五章：第七章行政行为，第八章行政程序，第九章行政立法，第十章行政执法，第十一章行政司法；第四篇责任篇一章，即第十二章行政违法、行政责任与行政赔偿；第五篇监督篇一章，即第十三章行政法制监督；第六篇诉讼篇一章，即第十四章。

第三节 行政法学的研究方法

“工欲善其事，必先利其器”。方法对于学术研究是至关重要的。学习和研究行政法学，掌握正确的研究方法是非常必要的。行政法学有着同其他法学学科和社会科学的共性，但也有自己的个性。因此，研究行政法学，除了必须善于运用一般社会科学的方法外，还应依据行政法学的特点，掌握具有自己学科特色的方法。在实践中，主要应把握以下方法。

一、研究行政法学要把它作为一门 综合性很强的法学学科来研究

行政法学是一门综合性很强的法学学科。从其研究的法的规范来看，它主要是研究行政法。而行政法是一门调整范围非常广泛，表现形式多种多样，内容十分丰富庞杂的部门法。有的行政法学者称行政法的内容“包罗万象”，规范的数量“成千上万”，以此来形容行政法是一门面广量多、综合性很强的法学学科。从行政法学与其他学科的联系程度来看，它与政治学、行政学、宪法学、刑法学与民法学等学科联系非

常密切，是一门综合性特别强的法学学科。所以，学习研究行政法学，必须与学习政治学、行政学、经济学、宪法学、民法学和刑法学等结合起来研究，才能真正懂得和全面掌握行政法学的基本原理与基本知识。

二、研究行政法学要运用从具体到一般的逻辑分析方法，注重掌握行政法学的基本原理

行政法本身是一个结构严密，功能众多，调整方式不尽相同的法律准则体系。要学好行政法，不能仅仅满足于用一项行政法律规范解决某个具体问题，还必须善于从行政法的具体规定中，把握行政法的一般要求。因为，行政法学研究的课题越来越具体细致，就越需要理论上的抽象，特别是行政法学研究的对象是成千上万的行政法的规范，涉及的内容包罗万象，更需要突破就事论事的局限，把握行政法学这一整体对象，形成一般性、抽象性的概念和原理，用以指导行政法制建设。正如马克思所说的：“最一般的抽象总是产生在最丰富的具体的发展的地方。在那里一种东西为许多东西所共有，为一切所共有，这样一来，它就不再只是在特殊形式上加以思考了。”^① 因此，在学习研究行政法学时，既要善于用行政法律规范分析，评判具体的事例，更要善于把握其一般的、普遍的要求，掌握行政法学的基本原理。

三、研究行政法学要运用纵横比较的方法

研究行政法学需要运用比较的方法，进行纵横比较。一

^① 《马克思恩格斯选集》第2卷，第107页。

是纵向比较。主要是研究中国行政法的发展历史，了解过去，对照现在，预测将来，找出发展规律，认清发展方向，达到古为今用的目的。二是横向比较。主要是研究外国行政法，包括西方国家、第三世界国家的行政法，了解外国行政法的状况，借鉴和吸收外国行政法中适合我国国情的有益经验，达到洋为中用的目的。关于比较研究，当前我们侧重的是与外国行政法的比较研究，因为，现代意义的行政法最早出现在西方国家，他们的经验教训都值得我们借鉴，这样做有利于提高我国行政法学的研究水平。

在进行行政法历史学的纵向比较研究时，特别应以马克思主义的历史唯物主义作指导。在进行横向研究同别国比较时，特别应以马克思主义的辩证唯物主义作指导。当前，特别要以邓小平建设有中国特色的社会主义理论作指导，具体情况，具体分析。否则，就抓不住问题的本质，得不出科学的结论。比较的步骤，一般是收集掌握资料，了解外国行政法律制度和理论；分析研究、区别材料的表里、真伪、异同，并分析其原因；进行评价，对其中值得借鉴的经验教训，认真加以研究，吸取其中适合我国情况的有益的东西。

四、研究行政法学，要运用新的科学方法进行研究

行政法学在我国是一门新兴的法学学科。法学学科是一个开放的系统，它要发展就必须在研究它时，引进新的科学方法。特别是研究行政法学，更需要从新的角度来研究广泛的行政法律现象，从而开拓思路，使研究工作更加充满生机。近年来，一些法学学者将系统论、信息论、控制论等新的科学方法，引入法学研究领域，这是一种有益的尝试。当然，运

用新的科学方法研究行政法学，还应从实际出发，注意研究的具体对象、具体情况和当时的条件，进行具体的分析，才能收到应有的效果。

第四节 学习研究行政法学的意义

行政法是我国法律体系中的重要组成部分。研究学习行政法学，对于提高干部，特别是领导干部的行政法制观念，认清行政法在我国法律体系中的法律地位，充分发挥行政法在治理国家、促进改革和保护人民合法权益中的重要作用，都具有重要意义。

一、学习研究行政法学是提高干部行政法制观念的迫切需要

在建设社会主义的新时期，形势发展很快，新问题很多，工作难度加大了，对干部的理论水平、政策水平、知识水平、工作水平都提出了更新更高的要求。为了适应新形势对干部的要求，我们的干部，特别是领导干部，必须认真学习，掌握新的知识，增长新的本领。一般来说，要学习马克思主义理论、邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论，尤其是当前，我们的干部，特别是领导干部更应掌握有关行政法知识。因为，行政法涉及治理国家的各个方面，它同国家和每个公民的利益息息相关，是国家法律体系中的基本部门法。现在，世界各国普遍都以有没有行政法、行政法制是否完备健全，作为评价和衡量一个现代国家管理成熟程度的一个重要标志。所以，依法行政是依法治国的关键，依法治国主要是